

УДК 26

Религиозное присутствие в иммиграционной политике Европейского Союза

С. А. Мудров, кандидат социологических наук, доцент*

В данной статье анализируется роль христианских церквей в формировании политики Европейского Союза (ЕС) в области иммиграции и предоставления убежища. После вступления в силу Амстердамского договора (1999 г.) вопросы, связанные с иммиграцией и предоставлением убежища, были переданы в ведение ЕС, на над-национальный уровень. Христианские церкви работали в данной области задолго до получения Евросоюзом соответствующих полномочий. В настоящее время на уровне ЕС представлены все три христианские конфессии — православные, католики и протестанты, с доминированием организаций, связанных с Католической церковью. Христианские организации, с учетом их опыта и экспертных знаний, стали признанными партнерами ЕС в сфере принятия решений по вопросам миграции и предоставления убежища. Роль христианских организаций наиболее существенна в области мониторинга и оценки, что признается представителями Европейской Комиссии.

Ключевые слова: иммиграция, церкви, Европейский Союз.

Religious Presence in the EU Immigration Policy

S. A. Mudrov, PhD in Sociology

This article analyses the role of Christian Churches in the formation of the European Union (EU) policy in immigration and asylum. After the Treaty of Amsterdam came into force (1999), the issues of immigration and asylum became the EU competence, at the supranational level. Christian Churches worked in this area long before the European Union acquired relevant competence. At present, all three Christian confessions — Orthodox, Catholics and Protestants are represented at the EU level, with the dominance of organisations connected with the Catholic Church. Taking into account experience and expertise of Christian organisations, it is fair to claim that they became recognised partners of the EU in the decision-making in the area of migration and asylum. The role of Christian organisations is particularly important in the monitoring and assessment, as recognised by the representatives of the European Commission.

Keywords: immigration, churches, European Union.

Вопросы миграции и предоставления убежища, особо обострившиеся в последнее время, всегда были на повестке дня ряда стран—членов Европейского Союза, но не всегда — ЕС в целом (по крайней мере в той части, которая касается иммиграции неграждан ЕС). Важность иммиграции для Европы обусловлена демографическими и экономическими причинами [1, с. 203], но обсуждение иммиграционных вопросов нередко имеет политико-идеологическое измерение. Как подчеркивает Э. Гиддс: «Миграция и предоставление убежища оказывают прямое и непосредственное воздействие на суверенную власть, возможности государств, ключевые социальные институты — такие как рынок труда и система социальной защиты, а также на сложные понятия принадлежности и идентичности» [2, с. 5].

В сегодняшней жизни Европейского Союза вопросы миграции и предоставления убежища явля-

ются одними из наиболее сложных и противоречивых. Действительно, число желающих попасть на территорию ЕС (как легально, так и нелегально) не всегда соответствует возможностям Евросоюза. Как следствие, отдельные страны (Великобритания) законодательно ограничивают численность иммигрантов, а другие (Франция) запрещают въезд мигрантов с территории соседних стран (Италия), даже если мигранты имеют на это право. По-прежнему актуален вопрос интеграции мигрантов в европейское общество, особенно если эти мигранты происходят из числа нехристианского населения.

Понятно, что данные вопросы привлекают внимание политических партий, средств массовой информации и негосударственных организаций. Не остаются в стороне и христианские церкви. Более того, участие церквей является логичным и закономерным, поскольку их работа в миграци-

* Доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин Барановичского государственного университета.

онной сфере ведется уже несколько десятилетий [3]. По этой причине невозможно игнорировать вклад церквей в дебаты по вопросам миграции, особенно при их высокой степени профессионализма и желании поддерживать наиболее уязвимые слои населения. Анализ взаимодействия церквей с учреждениями Европейского Союза по вопросам миграции и предоставления убежища является основной целью настоящей статьи.

В европейских сообществах совместная работа (на наднациональном уровне) в области иммиграции началась в 1970-е гг. С 1975 г. происходило становление межправительственного сотрудничества в области иммиграции, прав на предоставление убежища, полицейской и юридической кооперации. Однако европейские учреждения в то время не имели полномочий по регулированию вопросов иммиграции и предоставления убежища. Решения принимались на межправительственном уровне, отражая концепцию «наименьшего общего знаменателя». Движение от межправительственного уровня к доминированию наднациональных процедур было длительным и сложным; можно говорить о трех основных стадиях данного процесса. Как объясняет А. Д'Апполлония: «На первой стадии, с середины 1970-х до середины 1980-х, политика в области иммиграции разрабатывалась и реализовывалась исключительно странами—членами ЕС. Затем, с середины 1980-х до середины 1990-х, национальные правительства начали координировать политику в рамках межправительственного Шенгенского соглашения. Третья стадия была инициирована Маастрихтским и Амстердамским договорами. Благодаря этим договорам ЕС получил полномочия в области иммиграции, а также в области визовой политики и политики в сфере предоставления убежища» [1, с. 206].

Переход от межправительственного управления к наднациональному был во многом обусловлен объективными факторами, включая важные исторические события. Перемены в СССР и Восточной Европе в конце 1980-х гг. оказали непосредственное влияние на миграционные потоки. После падения «железного занавеса» тысячи людей устремились на Запад. Некоторые уехали в поисках лучшей жизни, другие хотели избежать трудностей переходного периода, политических или иных преследований.

Тем не менее не совсем корректно утверждать, что страны бывшего соцлагеря стали основным источником эмиграции в ЕС. На самом деле мигранты прибывали из многих других государств, включая страны Африки и Ближнего Востока, особенно из регионов, охваченных межэтническими и межрелигиозными конфликтами. Как от-

мечал К. У. Шьеруп, все это привело к растущему разнообразию географического, этнического и культурного происхождения «мигрантских популяций» [4, с. 22]. Рост числа мигрантов, а также их отличие от коренного населения ЕС не могли оставаться незамеченными. Поэтому Европейский Союз должен был инициировать соответствующие изменения в области иммиграционной политики.

Согласно Амстердамскому договору 1999 г. ЕС получил новые законодательные полномочия, затрагивающие большую часть иммиграционного законодательства — от контроля над внешними границами и визовой политики до предоставления убежища и проживания граждан третьих стран. С этого времени осуществлялась активная законодательная программа, благодаря которой были приняты правила, регулирующие различные аспекты миграции, такие как предоставление убежища, воссоединение семей и нелегальная миграция [2, с. 137].

Именно Амстердамский договор стал поворотным пунктом, существенно изменившим политику ЕС в области иммиграции и предоставления убежища. Было решено, что «вопросы, связанные с границами, визами, иммиграцией, предоставлением убежища и гражданским законодательством, будут переданы в компетенцию законодательства ЕС при условии особого режима в течение пятилетнего переходного периода» [5, с. 21]. В течение переходного периода полномочия (в целом) в данной сфере продолжали оставаться на уровне национальных правительств. Кроме этого, трем странам — Великобритании, Ирландии и Дании — было гарантировано неприменение части законодательства на их территории, а Шенгенское соглашение было инкорпорировано в Договоры о Европейском Союзе и Европейских Сообществах (опять же, с особыми оговорками и правилами в отношении Дании, Ирландии и Великобритании) [5, с. 21].

После вступления в силу Амстердамского договора можно выделить три основные стадии в развитии политики ЕС в области иммиграции и предоставления убежища. Первая стадия — это переходный период, связанный с реализацией плана, одобренного Советом в Тампере в декабре 1999 г. Вторая стадия (2005—2010 гг.) базировалась на плане, известном как Гагская программа (утверждена в ноябре 2004 гг.). Наконец, третья стадия связана с вступлением в силу Лиссабонского договора (2009 г.), принятием и реализацией Стокгольмской программы в 2010—2014 гг.

Вскоре после вступления в силу Амстердамского договора Европейский Совет на своем саммите

в финском городе Тампере (декабрь 1999 года) одобрил план, призванный «установить широкие политические принципы, в особенности касающиеся предоставления убежища, миграции и уголовного законодательства» [5, с. 21]. Было заявлено о необходимости учредить Общую европейскую систему по предоставлению убежища. В рамках данной системы предлагалось предусмотреть «ясное и работоспособное определение того, какое государство несет ответственность за рассмотрение заявления о предоставлении убежища», а также указывалось на необходимость принять общие стандарты для справедливой и эффективной процедуры предоставления убежища и «гармонизации правил по признанию и сущности статуса беженца» [6, с. 14].

Совет в Тампере подчеркнул, что в долгосрочной перспективе следует ориентироваться на установление общей процедуры предоставления убежища в ЕС, а также гарантировать равный статус на территории ЕС для лиц, получивших убежище (статья 15). Было также указано на необходимость справедливого обращения с гражданами третьих стран, законно проживающими на территории ЕС. В частности, их легальный статус должен быть приближен к таковому граждан стран—членов ЕС (секция 3, статьи 18—21). Совет также указал на необходимость проведения «активной общей политики в области виз и [выявления] фальшивых документов» и на необходимость бороться с нелегальной миграцией (статьи 22—23).

Два года спустя Европейский Совет в Лакене (14—15 декабря 2001 года) проанализировал меры, принятые с декабря 1999 г., и отметил, что прогресс был «более медленным и не столь значительным, как ожидалось» [7, с. 38]. Лакенский Совет определил основные черты «реальной общей политики в области иммиграции и предоставления убежища». В числе прочего было указано на необходимость подписания соглашений о реадмиссии, «развития европейской системы по обмену информацией по вопросам предоставления убежища, миграции и стран происхождения», а также «установления общих стандартов по процедурам предоставления убежища, приема мигрантов и воссоединения семей» (статья 40).

Спустя полгода на саммите в Севилье (21—22 июня 2002 г.) прозвучали более позитивные оценки. Севильский Совет высоко оценил «комплексный план по борьбе с нелегальной миграцией, план по контролю над внешними границами и Директиву, устанавливающую общие правила для приема лиц, ищущих убежища в странах—членах ЕС» [8, с. 27].

В ходе первой стадии (пятилетний переходный период), когда одновременно Комиссия и стра-

ны—члены ЕС имели право законодательной инициативы в области иммиграции, большая часть предложений поступила со стороны Комиссии. Комиссия внесла 38 законодательных предложений, а государства—члены ЕС — 25 [5, с. 22]. Из-за ограничений, связанных с низкой эффективностью механизма консенсуса (еще действовавшего в 1999—2004 гг.), количество согласованных и в конечном итоге одобренных предложений оказалось намного меньше. Тем не менее нельзя не отметить ряд важных законов, одобренных на уровне ЕС в переходный период. Так, в 2003 г. была принята директива, касающаяся вопросов воссоединения семей (Директива о праве на воссоединение семьи). В этом же году принимается Директива по регулированию долгосрочного статуса для граждан третьих стран. В декабре 2004 г. принята Директива об условиях допуска на территорию ЕС с целью учебы.

В области нелегальной миграции соответствующий план (призванный бороться с нелегальной миграцией и торговлей людьми) был принят Советом министров ЕС в феврале 2002 г. За ним последовала Программа действий по возвращению, принятая Европейским Советом в ноябре 2002 г. Директива о взаимном признании решений о депортации была принята в мае 2001 г. [5, с. 120].

Адекватная законодательная база была также сформирована в области предоставления убежища. В декабре 2003 г. принимается Директива о минимальных стандартах по приему лиц, ищущих убежище (Директива об условиях приема). За ней последовало (в феврале 2003 г.) «Дублинское регулирование», в рамках которого отражена ответственность стран—членов ЕС за рассмотрение заявок на предоставление убежища. Директива о соответствии требованиям на статус беженца («Квалификационная директива») была последней из серии законов в данной области (принята в апреле 2004 г.). Безусловно, свод законов в области предоставления убежища сложно представить без Директивы по процедурам предоставления убежища, но она была принята в 2005 г., т. е. уже по окончании переходного периода [5, с. 120].

К моменту окончания переходного периода была разработана новая схема действий, известная как «Гаагская программа». Данная программа, формально одобренная на Совете в Брюсселе 4—5 ноября 2004 г., была призвана дать «ответ новым вызовам», которые возникли перед Евросоюзом. Европейский Совет призвал страны—члены ЕС «без промедления и в полной мере реализовать программу первой стадии», указав, что на второй стадии целью Общей европейской системы по предоставлению убежища будет «установление

общей процедуры предоставления убежища и единого статуса для тех, кто получил убежище или субсидиарную защиту» [9, 1.3]. Совет подчеркнул необходимость лучшей координации национальных политик в области интеграции (граждан третьих стран) и инициатив ЕС в данной сфере [9, 1.5]. Также была обозначена необходимость более тесного сотрудничества с третьими странами и необходимость введения единых стандартов по процедуре возвращения нелегальных мигрантов [9, 1.6].

На основании приоритетов Гаагской программы Европейская Комиссия предложила в 2005 г. План действий с рядом конкретных мероприятий. Кроме этого, на межправительственной конференции в Гааге в мае 2005 г. страны—члены ЕС согласились использовать механизм квалифицированного большинства для принятия решений в области предоставления убежища, иммиграции и контроля над границами. Европейская Комиссия получила монополию законодательной инициативы [10, с. 305]. Таким образом, законодательная деятельность в течение второго этапа уже не была ограничена правилом консенсуса, что позволило активизировать законодательский процесс. Как упоминалось ранее, в 2005 г. была принята Директива по процедурам предоставления убежища. Два года спустя, в 2007 г., Европейская Комиссия опубликовала Зеленый доклад о будущем Общей европейской системы предоставления убежища. После консультаций с правительствами и представителями гражданского общества Комиссия приняла в июне 2008 г. План действий в области предоставления убежища. Было объявлено о необходимости внести правки в три «наиболее важные директивы ЕС в области предоставления убежища»: Директиву об условиях принятия, Директиву о процедурах и Квалификационную директиву. Невзирая на то, что Комиссия внесла конкретные предложения по изменению указанных директив, решений на уровне ЕС принято не было, во многом из-за разногласий в Совете Евросоюза. В то же время следует отметить, что в ходе второго этапа был опубликован ряд консультационных документов об интеграции граждан третьих стран, проживающих в ЕС, а в 2008 г. была принята Директива о возвращении, устанавливающая общие стандарты и процедуры по выдворению с территории ЕС нелегальных мигрантов [11].

Третья стадия деятельности ЕС в области иммиграции и предоставления убежища во многом связана с принятием Лиссабонского договора. Данный договор расширил сферу применения системы квалифицированного большинства и механизма совместного принятия решений — в таких

областях, как легальная миграция, визовые списки и визовые форматы. Основные вехи работы на период 2010—2014 г. были прописаны в Стокгольмской программе (2010 г.), включая необходимость формирования общей системы предоставления убежища и более эффективной борьбы с нелегальной миграцией [12, с. 30—31]. Невзирая на то, что расширение механизма совместного принятия решений создает более благоприятные условия для законодательного процесса, различия во мнениях в странах—членах ЕС снижают его эффективность.

Задачи церквей в области миграции и предоставления убежища определены не столь ясно и однозначно, как в сфере морали и нравственности (по крайней мере, если речь идет о четко сформулированных целях, отраженных в социальных концепциях церквей). Но если на повестку дня ЕС выносятся конкретные вопросы, то цели и задачи церквей приобретают более предметный характер. Конечно, церкви не формируют повестку дня ЕС в данной сфере, хотя и могут отметить, какие нормативно-правовые акты нуждаются в реформировании. Но участие церквей становится более заметным, если начинается важный законодательский процесс и если требуется проведение мониторинга и оценки.

Вопросы миграции находятся в большей степени на периферии богословского анализа. Как отмечают Б. Счар и Р. Гейслер: «Главное направление богословской мысли мало соприкасается со сферой миграции. Последняя отсутствует в списке работ по догматике и этике» [13, с. 4]. Но богословие, безусловно, касается миграционных проблем, в том числе опосредованно — например, при обсуждении различных аспектов достоинства личности, отношения к родине и зарубежью, проблемы предательства, а также значения материальных благ. Можно предположить, что сфера миграции находит свое адекватное место в христианском вероучении, ведь «миграция вездесуща в Библии, как и в истории Церкви» [13, с. 4].

Как подчеркивает А. Адамави-Ахо Эку, Библия содержит множество историй о том, как люди покидали свое место жительства и переезжали «за границу» [14, с. 26]. Более того, корни гостеприимства и открытости по отношению к странникам находятся в самой сущности Бога, так как в книге Бытия «Бог открывает Себя Аврааму в образе трех усталых странников» [15, с. 9]. Для Г. Бедфорд-Строма христианская этика направлена на интеграцию мигрантов и предполагает особое к ним отношение [16, с. 38—39]. Нежелание помогать мигрантам сравнивается с изоляцией себя от Бога. Бедфорд-Стром развивает концепцию христиан-

ской этики сочувствия, согласно которой «мигранты и беженцы, которые ищут убежища, должны иметь право на обращение в соответствии с достоинством человека. Об этом достоинстве личности должны также помнить те, кто решает вопрос о предоставлении убежища или отказе в таковом» [16, с. 43].

В этом контексте роль церквей становится более сфокусированной: это проявление солидарности с теми, кто, покидая свои жилища и родные земли, ищет убежище в Европе. Такой подход отображается в социальных доктринах церквей. К примеру, в католическом социальном учении подчеркивается, что «миграция — это не просто социологический факт, но историческая реальность, которая должна быть отображена в нашей вере и через наше богословие» [17, с. 10]. Более того, «истинная моральная ценность любого общества» открывается через обращение «с наиболее уязвимыми членами общества». В учении о миграции просматривается эрозия такого понятия, как родина, поскольку Католическая Церковь заявляет, что «настоящая родина там, где мигранта обеспечивают хлебом» [17, с. 10]. В документе «Церковь в Европе» Папа Римский Иоанн Павел II подчеркивал, что феномен миграции «призывает Церковь принять каждого человека, вне зависимости от того, к какому народу или нации он принадлежит» [18].

Следует также отметить, что развиваемые богословами концепции миграции неизбежно приводят к вопросу о взаимоотношении церквей и идентичности. Действительно, жизнь Евросоюза сложно представить без миграции, как легальной, так и нелегальной. Обращая внимание на присутствие феномена миграции в Св. Писании, богословы акцентируют внимание на его религиозном содержании. Получается, что миграция, формирующая часть европейской идентичности, связана с христианством, а потому церкви могут говорить о своем вкладе в идентичность ЕС через миграцию.

Действительно, сам факт присутствия миграции в христианском вероучении предполагает, что церкви оказывают помощь нуждающимся мигрантам. Речь идет о многосторонней поддержке: от помощи беженцам и нелегальным мигрантам до изменения соответствующего законодательства. Конечно, эти действия требуют адекватных знаний, компетенции, а также умения достигать поставленных целей — как обособленно, так и в команде, причем не обязательно с теми, кто принадлежит к церковной среде.

Как было отмечено ранее, миграция и предоставление убежища — это область, в которой церкви обладают хорошим опытом и профессио-

нализмом, поскольку их работа с мигрантами и беженцами началась задолго до получения Европейским Союзом адекватных полномочий в данной сфере (например, Комиссия церквей по мигрантам в Европе была основана в 1964 г.). Вместе с тем в большинстве случаев работа проводилась не самими церквями, а различными христианскими организациями, основанными церквями, с определением их полномочий и сферы ответственности. Таким образом, были сформированы негосударственные миграционные организации церквей. В настоящее время эти организации, работающие на уровне ЕС, находятся в Брюсселе.

Христианские организации, работающие в сфере миграции и предоставления убежища, можно разделить на две категории. Во-первых, организации, специализирующиеся только на миграционных вопросах. Во-вторых, организации с более широкой сферой ответственности, в которую, помимо прочего, входит и миграция. В таких организациях миграционными вопросами занимается специальный отдел или комитет. Комиссия церквей для мигрантов в Европе (КЦМЕ), Международная католическая миграционная комиссия (МКМК) и Иезуитская служба беженцев в Европе (ИСБ Европа) принадлежат к первой категории. Ко второй категории можно отнести Комиссию епископских конференций ЕС (КОМЕСЕ), Каритас Европа и Совет квакеров по европейским делам (СКЕД).

Полагаем, что наиболее представительной христианской организацией, работающей исключительно в сфере миграции и предоставления убежища, является Комиссия церквей для мигрантов в Европе. Она была основана в 1964 г. и в настоящее время является организацией церквей и экуменических советов из шестнадцати европейских стран: Австрии, Бельгии, Чехии, Финляндии, Франции, Германии, Греции, Италии, Нидерландов, Норвегии, Румынии, Швейцарии, Испании, Швеции, Великобритании и Ирландии. КЦМЕ также поддерживает связь с Вселенским патриархатом и церковными партнерскими организациями в Дании, Венгрии, Польше, Сербии, Словакии и России [3, с. 1].

Как указано в официальных документах КЦМЕ, ее целями являются мониторинг «европейской и национальной политики в области миграции, беженцев и недискриминации», информирование церквей об этой политике, а также убеждение европейских учреждений «действовать в соответствии с правами человека и международными обязательствами» [19, с. 2]. Основные инструменты деятельности, упоминаемые КЦМЕ, включают «конференции, семинары, исследования, инфор-

мирование, рабочие группы и тематические встречи» [19, с. 2]. КЦМЕ является единственной организацией в сфере миграции и предоставления убежища, которая представляет все три конфессии: православных, католиков и протестантов.

Практически все остальные организации, работающие на европейском уровне (Каритас Европа, КОМЕСЕ, Иезуитская служба беженцев), связаны с Католической Церковью. ИСБ Европа специализируется на оказании практической помощи беженцам и добивается проведения справедливой политики в области предоставления убежища, основанной на достоинстве личности [3, с. 1]. Для двух других организаций (Каритас и КОМЕСЕ) миграция является одним из направлений деятельности. В Каритас Европе данное направление находится в сфере ответственности Комитета по миграции, который в настоящее время состоит из представителей Германии, России, Великобритании, Швеции, Испании, Австрии, Литвы, Италии и Турции [3, с. 2]. В КОМЕСЕ вопросами миграции занимается рабочая группа по миграции, которая, как правило, собирается четыре раза в год, обсуждая и анализируя законодательные инициативы ЕС с христианской точки зрения [3, с. 3].

Упомянутые выше христианские организации основывают свою деятельность на церковном фундаменте. К примеру, Каритас Европа отмечает, что ценности и мотивация ее работы происходят из «социального учения Церкви, которое основано на фундаментальном принципе, что все люди созданы равными в своем достоинстве» [17, с. 4]. Мотивация и основополагающие ценности отражаются в предложениях, поступающих от этих организаций на различных стадиях законодательного процесса, причем особое значение для них имеют достоинство, благосостояние и права человека. Действительно, в инициативах данных организаций присутствуют намерения поддерживать семейный институт, включая право на воссоединение семей, а также желание защитить наиболее уязвимые слои населения [17, с. 4]. Таким образом, христианские организации в своей деятельности ставят на первое место интересы обычного человека.

Стратегия, используемая христианскими организациями, в некоторой степени похожа на стратегию других НГО. В то же время она несет отпечаток их уникального статуса и родственных связей с церквями. Безусловно, христианские организации тесно сотрудничают друг с другом, но это не препятствует им сотрудничать со светскими структурами, работающими в области миграции и предоставления убежища. Как указано в докладе КЦМЕ: «КЦМЕ сотрудничает с прочими евро-

пейскими НГО в рамках Платформы НГО по миграции и предоставлению убежища, являясь одним из учредителей данной Платформы <...> Члены Платформы НГО регулярно организовывали брифинги для депутатов Европейского Парламента <...> Также проходили встречи с сотрудниками Европейской Комиссии. КЦМЕ способствовала деятельности Платформы по реализации более систематического сотрудничества с Европейской Комиссией» [20, с. 8].

Деятельность христианских организаций осуществляется как на европейском, так и на национальном уровне, что способствует достижению более высокой эффективности в работе. На наднациональном (европейском) уровне значительное внимание уделяется системе совместных комментариев. В настоящее время в ней участвует шесть христианских организаций: Каритас Европа, КЦМЕ, КОМЕСЕ, МКМК, ИСБ Европа и СКЕД. Эти организации, как обычно указывается в совместных заявлениях, «представляют церкви из всей Европы — англиканские, православные, протестантские и римско-католические, а также христианские агентства, работающие с мигрантами и беженцами». Совместные комментарии, принимаемые консенсусом, предполагают анализ и оценку ситуации и сопровождают, как правило, различные документы ЕС — как окончательные версии, так и находящиеся в процессе разработки (речь может идти о проектах директив, сообщений и т. п.). Сам факт наличия совместных комментариев подтверждает высокую степень согласованности среди христиан различных конфессий по вопросам миграции и предоставления убежища.

Вместе с тем система совместных комментариев — это лишь один из методов работы (хотя и имеющий большой общественный резонанс). Еще один метод — рассылка писем и петиций. При этом письма направляются лицам, принимающим решения как на уровне ЕС, так и на национальном уровне. Они дают возможность донести до их сведения точку зрения христианских организаций (особенно если совместные комментарии невозможны), а также могут повлиять на процесс принятия решений. КЦМЕ упоминает о подобных письмах в одном из Докладов о проделанной работе (2003—2005), отмечая, что письма направлялись в руководящие структуры Евросоюза [21, с. 4]. Конечно, эти письма (как правило, они доступны на сайтах организаций) отражают наиболее видимый уровень работы и не заменяют (да и не могут заменить) регулярные рабочие контакты христианских организаций с политическими и официальными учреждениями. Уровень и частота контактов зависят, помимо прочего, от степени

открытости учреждений. На европейском уровне христианские организации главным образом сотрудничают с Европейской Комиссией и Европейским Парламентом и в меньшей степени — с секретариатом Совета министров.

П. Верхэг, объясняя работу Каритас Европы, указывает на следующий механизм и последовательность действий, принятых в его организации. Во-первых, важно сформулировать согласованную позицию Каритас Европы по конкретным вопросам, учитывая мнения национальных организаций. Во-вторых, важно поддерживать постоянные контакты с сотрудниками Европейской Комиссии, ответственными за подготовку нормативно-правовых актов. Самый оптимальный вариант — попытаться повлиять на процесс подготовки документа еще до того, как он станет достоянием общественности (хотя такое не всегда возможно). По признанию Верхэга, «по ряду документов мы смогли повлиять на формулировку отдельных статей» [22]. Кроме этого, Каритас Европа установила регулярные рабочие контакты с Европейским Парламентом, а также осознает важность лоббирования не только на европейском, но и на национальном уровне, через институты стран — членов ЕС. Похожая тактика и методы используются и другими организациями, хотя в каждом случае имеются свои особенности. Так, представитель КОМЕСЕ убежден, что Европейская Комиссия «проводит очень открытую политику», выражаемую, в частности, в общественных консультациях и в приглашениях вносить вклад в ее деятельность. Работа с Европейским Парламентом более сложная, а работа с Советом затруднена в наибольшей степени, хотя КОМЕСЕ работает с ним через делегации стран—членов ЕС [23].

П. Хуэк, представитель МКМК, полагает, что отношение к христианским организациям в Брюсселе очень хорошее, во многом благодаря их профессионализму [24]. Хуэк утверждает, что даже те, кто вначале сторонится «церковных людей», впоследствии признают, что церкви — это действительно значимые участники в процессе принятия решений по вопросам миграции. По мнению Хуэк, важно быть профессионалом в своей деятельности, и если хорошо выполнять свою работу, то «вы будете удивлены, как легко получить то, что вы хотите» [24].

С. Кесслер, представитель ИСБ Европа, четко разделяет взаимодействие с Комиссией и Советом. По его мнению, проще достичь понимания с Комиссией; более того, в последние годы «не существовало значительного числа противоречий между предложениями Комиссии и нашими пожеланиями. Мы хотели большего, но конфликта

не было» [25]. Основная проблема в том, что Совет редко принимает предложения Комиссии. По мнению Кесслера, степень непонимания выше в отношениях между НГО и национальными правительствами, чем между НГО и Комиссией. Иезуиты работают и через национальные правительства (для выхода на общеевропейский уровень), но, как отметил Кесслер, «нам по-прежнему не просто включать в повестку дня то, что имеет значение на европейском уровне» [25].

Деятельность на национальном уровне более перспективна для христианских организаций в тех странах, где церковь пользуется большим уважением или имеет высокий статус — благодаря особенностям церковно-государственных отношений или высокой степени религиозности. По мнению Дорис Пешке (КЦМЕ), церкви смогли адекватно выразить свою позицию на высоком уровне в Швеции и Греции во многом благодаря хорошим связям с властными структурами [26]. Поэтому стратегия, используемая христианскими организациями, отражает не только имеющиеся у них ресурсы и компетенцию, но и статус тех церквей, с которыми они связаны.

Безусловно, христианские организации в своей деятельности сталкиваются с теми же проблемами, что и светские НГО. Но преимущество религиозных организаций заключается в том, что их структуры имеют влияние не только на европейском, но и на национальном уровне, а также могут полагаться на поддержку церквей. Последнее является особым фактором, который отличает христианские организации от других НГО, работающих в сфере миграции и предоставления убежища.

В европейских учреждениях признают важную роль христианских организаций. Представители Европейской Комиссии (уровень экспертов), проинтервьюированные в Брюсселе, высказывали позитивные мнения. Так, высокопоставленный чиновник Европейской Комиссии отметил: «Здесь, в Брюсселе, мы иногда далеки от реальности, мы не знаем, что происходит, скажем, в лагерях беженцев. Церкви об этом знают, поскольку одна из их функций — быть с бедными людьми, с нуждающимися. Для нас очень важно знать, что церкви говорят о ситуации, в которой находятся люди, а также об их проблемах. В этом плане церкви ведут себя очень активно и их роль очень важна, иногда даже более, чем роль светских НГО» [27]. Другой чиновник Еврокомиссии, работающий в сфере расселения мигрантов, отметил: «В моей области церкви очень активны и весьма способны оказывать влияние, продвигать свои идеи. Благодаря их компетентности и успешному продвижению идей церкви принимаются во внимание» [28].

Невзирая на то, что мнения, высказанные сотрудниками Еврокомиссии, не могут считаться официальной позицией европейских учреждений, все же нельзя не отметить, что эксперты, знающие работу церквей, отводят им очень важную роль. Это подтверждается признанием с их стороны того факта, что церковные организации очень активны, способны оказывать влияние и порой даже более значимы, чем светские НГО.

Таким образом, с момента вступления в силу Амстердамского соглашения (1999 г.) ЕС постепенно увеличивал свои полномочия в сфере иммиграции и предоставления убежища. Лиссабонский договор (действует с декабря 2009 г.) позволил вывести работу в данной области на наиболее адекватный уровень. Христианские церкви работали в сфере миграции и предоставления убежища задолго до получения Евросоюзом соответствующих полномочий. По инициативе церквей были образованы специализированные организации, занимающиеся проблемами миграции. В данной области адекватно представлены все три христианские конфессии, и их работа ведется через такие организации, как КЦМЕ, МКМК, ИСБ Европа, КОМЕСЕ, Каритас Европа и СКЕД. Данные организации используют в своей работе стратегию, которая похожа на таковую обычных НГО, но в то же время отражает особые связи христианских НГО с церквями. Христианские организации, кроме рассылки писем и петиций (как на европейском, так и на национальном уровне), проводят переговоры с лицами, ответственными за принятие решений. Такая форма работы наиболее эффективна в странах, где церкви имеют тесные связи с государственным аппаратом и в целом обладают высоким влиянием.

Роль христианских организаций особенно важна в области мониторинга и оценки, что признано представителями Европейской Комиссии. Они следят за законодательными и иными инициативами в данной области, сопровождая их своими комментариями и предложениями. Проводится информирование европейских учреждений о реальных условиях содержания в центрах по размещению мигрантов и о процедурах депортации. Кроме этого, христианские организации активно поддерживают программу расселения мигрантов.

Христианские организации, с учетом их опыта и экспертных знаний, стали признанными партнерами ЕС в сфере принятия решений по вопросам миграции и предоставления убежища. Они имеют возможность взаимодействовать на высоком уровне с Европейской Комиссией и Европейским Парламентом. Их присутствие заметно в тех поправках, которые появляются в ходе законода-

тельного процесса и иногда становятся частью окончательного документа. С учетом того, что экспертная квалификация церковных НГО растет, их влияние в будущем может только усилиться.

Разумеется, нельзя игнорировать тот факт, что многие предложения христианских организаций (как заметно, скажем, на примере Директивы о возвращении [29]) не были приняты во внимание. Тем не менее не следует это расценивать как признак снижения влияния церквей. Масштаб деятельности церквей в данной области не столь значителен, как в случаях, когда речь идет, например, об основополагающих документах ЕС (межправительственные договоры). Кроме этого, даже те политики, которые уважительно относятся к церквям, не всегда прислушиваются к их советам в области миграции (что заметно на примере Италии [30]). Одна из причин такого отношения заключается в том, что многие полагают, что вопросы биоэтики, семейных ценностей и нравственности гораздо важнее для христианского сообщества, нежели поддержка законодательства, призванного проявить заботу о нелегальных мигрантах и прочих «чужаках» на территории ЕС. Наконец, ресурсы церквей ограничены и порой направляются в другие сферы (например, богословское образование, экуменическое сотрудничество и т. п.), напрямую не связанные с деятельностью ЕС и, соответственно, не требующие лоббирования или иных действий на общеевропейском уровне.

В целом можно утверждать, что общая эффективность работы религиозных организаций в сфере миграции находится на высоком уровне, адекватно отражающем затраченные ресурсы и возможности европейских церквей.

Список цитированных источников

1. D'Appollonia, A. Immigration, Security, and Integration in the European Union / A. D'Appollonia // Immigration, Integration, and Security / A. D'Appollonia, S. Reich (eds.). — Pittsburgh, 2008. — P. 203—228.
2. Geddes, A. Immigration and European integration / A. Geddes. — Manchester, 2008.
3. CCME. Churches, Commission for Migrants in Europe / Churches and Christian organisations in Europe on migration and asylum. — Brussels, 2005.
4. Schierup, C.-U. Migration, Citizenship, and the European welfare state / C.-U. Schierup. — Oxford, 2006.
5. Peers, S. EU Justice and Home Affairs Law / S. Peers. — Oxford, 2006.
6. Presidency Conclusions. Tampere European Council. — 1999. — 15—16 October.
7. Presidency Conclusions. European Council Meeting in Laeken. — 2001. — 14—15 December.
8. Presidency Conclusions. Seville European Council. — 2002. — 21—22 June.
9. Presidency Conclusion. The Hague Programme. Brussels European Council. — 2004. — 4—5 November.

10. *Plender, R.* EU Immigration and Asylum Policy — The Hague Programme and the way forward / R. Plender // ERA Forum. — 2008. — Volume 9, № 2. — P. 301—325.
11. European Commission. Home Affairs Policies in the area of Home Affairs [Electronic resource] / European Commission. Migration and home Affairs. — Mode of access: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm. — Date of access: 24. 02. 2015.
12. The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens // Official Journal of the European Union. — 2010/C 115/01. — 04.05.2010. — P. 1—38.
13. *Geisler, R.* Foreword / R. Geisler, B. Schar // Theological Reflections on Migration. A CCME Reader. — Brussels, 2008.
14. *Ekue, A.* Negotiating vulnerability and power. The construction of migrant religious identity / A. Ekue // Theological Reflections on Migration. A CCME Reader. — Brussels, 2008.
15. *Ela, J.-M.* Un Dieu metis / J.-M. Ela // Theological Reflections on Migration. A CCME Reader. — Brussels, 2008.
16. *Bedford-Strohm, H.* Responding to the challenge of migration and flight from a perspective of theological ethics / H. Bedford-Strohm // Theological Reflections on Migration. A CCME Reader. — Brussels, 2008.
17. Caritas Europa. A reflection on the dynamics between Migration and Development [Electronic resource] / Caritas Europa, 2010. — Mode of access: <http://nadiesinfuturo.org/IMG/pdf/CaritasEuropaReflectionPaperonMigrationandDevelopment-Feb2010.pdf>. — Date of access: 24.02.2015.
18. *John Paul II.* Post Synodal Apostolic Exhortation Ecclesia in Europa [Electronic resource] / Vatican, 2003. — Mode of access: http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/apost_exhortations/documents/hf_jp-ii_exh_20030628_ecclesia-in-europa_en.html. — Date of access: 24.02.2015.
19. CCME. Churches, Commission for Migrants in Europe / CCME Activity Report 2009. — Brussels, 2010.
20. CCME. Churches, Commission for Migrants in Europe / CCME Activity Report 2005—2007. — Brussels, 2008.
21. CCME. Churches, Commission for Migrants in Europe / CCME Activity Report 2003—2005. — Brussels, 2006.
22. Interview with Peter Verhaeghe, migration officer at Caritas Europa. By telephone. 27.08.2010.
23. Interview with COMECE member of staff. By e-mail. 02.11.2010.
24. Interview with Petra Hueck, Europe Programme Manager of the International Catholic Migration Commission. Brussels. 13.07.2010.
25. Interview with Stefan Kessler, Policy and Advocacy Officer at the Jesuit Refugee Service Europe. Brussels. 23.07.2010.
26. Interview with Doris Peschke, Executive Secretary at the Churches' Commission for Migrants in Europe. Brussels. 06.07.2010.
27. Interview with an official from the European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs. Brussels. 13.07.2010.
28. Interview with an official from the European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs. Brussels. 13.07.2010.
29. *Mudrov, S.* Christian Churches and the EU Immigration and Asylum Policy / S. Mudrov // J. of Religion in Europe. — 2013. — Vol. 6, is. 3. — P. 321—357.
30. *Panara, C.* In the name of God: State and Religion in Contemporary Italy / C. Panara // Religion and Human Rights. — 2011. — № 6. — P. 75—104.

Дата поступления в редакцию: 15.08.2015 г.